



IRAQ EN SU LABERINTO:
APUNTES PARA UNA SALIDA

Informe del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Elaborado con ocasión de la Conferencia de Donantes para la Reconstrucción de Iraq (Madrid, 23/24 de octubre de 2003)

Autores:[1]

Jesús A. Núñez Villaverde

Francisco Rey Marcos

Madrid, octubre de 2003

[1] Los autores quieren agradecer los comentarios realizados a este Informe por Mariano Aguirre (Fundación Ford, Nueva York), Carmen Magallón (Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza), Xulio Ríos (IGADI, Pontevedra), Javier de Prado (INET, Córdoba), Alberto Piris, Manuela Mesa, Ana Belén Martín Vázquez y Mabel González Bustelo (CIP-FUHEM, Madrid).

Consideraciones preliminares

1. La difícil situación actual en Iraq, muy alejada de los optimistas escenarios con los que los promotores de la guerra y la posterior ocupación han tratado de convencer a la opinión pública mundial, confirma las preocupaciones expresadas por quienes vienen mostrando, desde antes del estallido de los combates, que el **uso unilateral de la fuerza no sirve adecuadamente a los intereses de la comunidad internacional**.
2. Al margen de la euforia estimulada por los promotores de la recién aprobada Resolución 1.511 del Consejo de Seguridad de la ONU, **nada garantiza que la Conferencia de Donantes** (Madrid, 23/24-10-03), **vaya a lograr los objetivos planteados por sus promotores** (cifrados en unos 15-20.000 millones de dólares). Entre los motivos que así lo explican cabe destacar:
   - La experiencia acumulada de anteriores conferencias de donantes (Oriente Próximo, Kosovo, Timor Oriental, Afganistán...), en las que no sólo los resultados han quedado sistemáticamente por debajo de las previsiones iniciales, sino que **prácticamente en ningún caso se han desembolsado efectivamente los compromisos financieros adquiridos durante la correspondiente conferencia**.
   - La resistencia del gobierno de EE.UU. a conceder mayor peso a las Naciones Unidas en la reconstrucción, tal como reclaman la mayor parte de sus miembros y el propio Secretario General. **La Resolución 1.511 no está a la altura del reto que plantea la reconstrucción iraquí, en cuanto sigue asignando a la ONU un cometido secundario**. Este hecho retraerá, sin duda, a significativos actores internacionales (Francia, Alemania) de una mayor implicación en el proceso.
   - La **falta de claridad en los planes dados a conocer hasta ahora para definir los objetivos y el calendario de las reformas políticas en Iraq y la nula representatividad de la Autoridad Provisional de la Coalición** (CPA).
   - La **falta de estabilidad**, que dificulta sobremanera las tareas de reconstrucción y que provoca el retraimiento de los eventuales donantes.
3. Un asunto tan complejo como el que afecta a Iraq, que contamina al resto de Oriente Medio y aparece como una de las principales claves para determinar el futuro de las relaciones internacionales y de la seguridad mundial, no puede ser tratado en su

totalidad en estas páginas. Lo que aquí se pretende -desde una perspectiva que trata de combinar factores sociopolíticos, económicos y humanitarios- es resaltar los rasgos principales de la preocupante situación actual, enfatizar los retos de una transición que se adivina larga y llena de obstáculos y señalar algunas recomendaciones, aprovechando la experiencia acumulada en otros casos similares.

4. Aunque la **necesidad de un cambio de rumbo** es percibida hasta por quienes decidieron llevar a cabo un ataque militar sin respaldo de la ONU, no pueden dejarse de lado ciertas constataciones que impregnan, y lo seguirán haciendo en el futuro, cualquier enfoque prospectivo como el que aquí se plantea. Entre ellas destacan:
   - **La desaparición del régimen dictatorial de Sadam Husein es una buena noticia** no sólo para la región sino, fundamentalmente, para los propios iraquíes.
   - Iraq es sólo un capítulo más, tras Afganistán, de una "guerra contra el terror", definida por la actual administración de George W. Bush como un marco general que debe orientar la política de seguridad nacional estadounidense en los próximos años. En ese sentido, debe entenderse que la implicación directa de EEUU en Iraq va más allá, aunque los toma en consideración, de factores como el control de las riquezas petrolíferas iraquíes o la eliminación de supuestos arsenales de armas de destrucción masiva. **Está en juego la imagen de EEUU como único actor con capacidad de influencia mundial**, decidido a establecer unas nuevas reglas de juego a nivel internacional en función de sus propias necesidades.
   - **La guerra no ha terminado**. La violencia y la inseguridad diarias son rasgos muy presentes en todo el territorio, sin que se vislumbre a corto plazo una erradicación de estos fenómenos sino, en todo caso, un incremento altamente desestabilizador.
   - **No cabe esperar una marcha atrás**, entendida como una retirada total e inmediata de las fuerzas de ocupación y una reintegración plena de la soberanía nacional a manos de los iraquíes.
   - **La Resolución 1.511 no sirve, tal como ha sido finalmente aprobada, como marco adecuado para lograr los pretendidos objetivos de alumbrar un nuevo Iraq.** No sólo mantiene a la ONU fuera del núcleo del proceso de toma de decisiones, sino que contribuye aún más a su intento de desprestigio e instrumentalización (legitimando a posteriori una invasión militar), al tiempo

que concede a las autoridades de las fuerzas ocupantes un amplio margen de maniobra para utilizar una parte sustancial de los fondos de ayuda movilizados a favor de Iraq, para desarrollar su propia estrategia militar y de seguridad, para determinar los plazos y el ritmo del proceso de cesión de competencias a las autoridades locales y para decidir, en última instancia, sobre su propia y eventual retirada del país. Esta Resolución representa un signo más del dominio que EEUU está imponiendo en su afán por erigirse como único referente a nivel mundial.

- **Resulta difícil de entender**, por otra parte, **la enorme disparidad en las cifras que manejan distintas fuentes, tratando de evaluar el montante económico necesario para encarar adecuadamente la reconstrucción de Iraq**. Existe una amplia experiencia en la materia y, asimismo, son numerosas las agencias y los actores con capacidad para evaluar estas necesidades. En el caso iraquí parece detectarse un interés específico por parte de las fuerzas ocupantes para entorpecer la labor de los evaluadores, tal vez en su afán por mantener el control total del proceso y por ocultar el enorme grado de destrucción que se ha producido en una guerra en la que apenas se han desarrollado combates a gran escala, ni asedios prolongados que hubieran justificado tal nivel de destrucción.

Análisis de una situación preocupante

Insuficiencias políticas y de seguridad

5. La ilegal, ilegitima e inacabada campaña militar liderada por **EEUU no ha logrado en ningún caso crear unas condiciones mínimas de seguridad** que permitan el retorno a la normalidad en el territorio iraquí. El desmantelamiento forzoso de las fuerzas armadas y policiales del anterior régimen, no ha sido acompañado del despliegue de una fuerza internacional de paz, ni de unas fuerzas policiales que controlen la situación. Se ha originado así un **proceso de privatización de la fuerza**, en el que se encuadran no solamente elementos del antiguo régimen, que incrementa la posibilidad de enfrentamientos no sólo contra los ocupantes, sino también entre la fracturada sociedad iraquí. Al mismo tiempo, el **escaso control de las fronteras** está permitiendo la entrada en Iraq de individuos y grupos interesados

en desarrollar una estrategia de confrontación directa contra los ocupantes y aprovechar la creciente inestabilidad en su propio beneficio.

6. **El alto nivel de inseguridad sirve**, por sí mismo**, como freno a cualquier intento de normalización**, impidiendo crear las bases para llevar a cabo el necesario proceso de reconstrucción física e institucional. En estas condiciones, y con unas fuerzas ocupantes crecientemente asediadas y sin capacidad para cumplir sus tareas de pacificación, es imposible lograr resultados significativos en el siempre delicado proceso de "nation-building", sin el cual Iraq continuará su preocupante deterioro (Afganistán puede servir de ejemplo a considerar).
7. El nombramiento del Consejo de Gobierno de Iraq (CGI) no puede enmascarar que **el monopolio de la autoridad política nacional descansa en manos de la CPA** (en cuya cabeza figura el administrador Paul Bremer). Ni la CPA tiene la legitimidad para gobernar el país, ni el CGI parece un cuerpo capacitado para llevar a cabo esa tarea. No sólo no ha sido elegido (las autoridades ocupantes se han limitado a nominar a sus miembros), sino que su composición contribuye a consolidar las fracturas internas entre grupos étnicos y religiosos, mientras que el protagonismo concedido a los representantes chiíes y la marginación de los sunníes (identificados erróneamente con el proscrito partido baazista en el que se sustentaba el régimen anterior) puede estar alimentado futuros enfrentamientos internos.
8. La actuación de la CPA, que rinde cuentas directamente al Departamento de Defensa de EEUU, muestra un alto nivel de improvisación, producto de una falta de planificación por parte de los responsables últimos del desencadenamiento de una campaña militar que anunciaron como limpia y rápida. **Ni se ha logrado ganar la guerra** (la desaparición del régimen de Sadam Husein no basta), **ni mucho menos la paz** (el trágico goteo de bajas mortales entre las fuerzas militares de EEUU supera ya a las registradas hasta la publicitaria declaración presidencial del fin de las operaciones, mientras que la violencia se extiende en las calles iraquíes).
9. **La inestabilidad no se circunscribe al territorio iraquí**, sino que afecta de manera cada vez más seria a los países vecinos. El inmediato despliegue de militares turcos (a pesar de la oposición reiterada de la población kurda del Norte de Iraq y del propio CGI) en una zona aún por decidir, en nada contribuye a tranquilizar a los iraquíes. Lo mismo puede afirmarse del comportamiento de Siria o Irán, que se mueven entre las apenas veladas amenazas de intervención estadounidense y su afán por ganar influencia en el Iraq post-Sadam. Por otra parte, resulta difícilmente

sostenible en estas condiciones el argumento de que la ocupación iraquí redundaría en beneficio de la pacificación en Oriente Próximo, cuando se asiste a un grave recrudecimiento del conflicto árabe-israelí.

10. La presión de Washington por imponer un calendario político, que lleve a una inmediata elaboración de un texto constitucional y a la celebración de elecciones, ha estado más orientada por el interés de evitar nuevos problemas en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU para la aprobación de la ya citada Resolución 1.511, lo que le permitirá aliviar su carga económica y militar, que por un sincero propósito de crear las condiciones de un futuro escenario más democrático. **Nada indica que se puedan cumplir los plazos** (seis meses para la redacción de la Constitución) **ni que la estancia de los ocupantes vaya a ser corta**.
11. **La ONU**, que debería ser la referencia fundamental a considerar**, ha sido sometida a una marginación intolerable**. Ha quedado de manifiesto la falta de voluntad por parte de quienes han liderado y apoyado la intervención armada en Iraq para concederle el papel central que está llamada a tener en cualquier asunto que afecte a la seguridad internacional. Su instrumentalización, de la que la Resolución 1.511 sería la culminación del proceso, es una mala noticia para quienes entienden que el multilateralismo y el respeto a las reglas de juego que emanan del derecho internacional son las bases de las relaciones internacionales.

Deterioro económico

12. La grave situación económica de Iraq y el brutal deterioro de las infraestructuras básicas del país no puede explicarse únicamente apelando a la pésima gestión del régimen anterior o a las consecuencias del embargo internacional al que estaba sometido. **En la actuación de las fuerzas de ocupación cabe sospechar un interés explícito por destruir lo que todavía quedaba en pie**, sin que las operaciones militares contra unas defensas que apenas opusieron resistencia exigieran la aplicación de esos procedimientos de combate. El concepto de proporcionalidad en una guerra es complejo, pero conviene recordar que todo el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y, más en general, el llamado Derecho de la Guerra, emanado de los Convenios de Ginebra y La Haya entre otros, está basado en esta idea de que hasta la guerra debe tener sus límites. Todos los datos parecen indicar que una parte

importante de la destrucción y de las pérdidas de vidas humanas durante la etapa álgida de los combates hubieran podido ser evitadas.

13. En esas circunstancias, **queda la duda sobre la finalidad última de la labor destructiva**, que a posteriori parece apuntar a la creación de unas condiciones de partida más difíciles para la reconstrucción (lo que hace más dependientes a los iraquíes de los actores exteriores) y que favorece, al mismo tiempo, la intervención de importantes empresas extranjeras deseosas de aprovechar una significativa oportunidad de negocio.
14. Las limitadas labores de reconstrucción que se han emprendido ya están suponiendo pingües beneficios para empresas extranjeras, estadounidenses principalmente, y, en menor medida, para las radicadas en otros países que colaboran con las fuerzas de ocupación. **El reducido porcentaje de participación de empresas o recursos locales no se explica exclusivamente por razones de capacidad técnica**, sino por una falta de confianza en los posibles interlocutores iraquíes y por un intento por monopolizar los beneficios.
15. **La debilidad actual de los actores políticos y económicos iraquíes está siendo aprovechada por la CPA para tratar de llevar a cabo un proceso de privatizaciones** que no descarta al vital sector petrolífero. Sin cuestionar la necesidad de realizar una reforma profunda de un sector público altamente ineficiente y, hasta ahora, controlado por los aparatos de poder del régimen anterior, resulta preocupante que dicho proceso se esté tratando de realizar sin que se haya consolidado el retorno de la soberanía a manos de los iraquíes. Las decisiones sobre estas materias, al igual que en cualquier otro ámbito, son adoptadas en última instancia por los responsables de las fuerzas ocupantes, con Bremer como principal referente, y no resulta aventurado imaginar que el país al que representa tiene intereses muy directos en la conformación de la futura economía iraquí.
16. Lo mismo puede decirse en relación con la **decisión de volver a denominar las reservas de divisas del país en dólares** (en contra de lo que el régimen anterior había decidido a favor del euro). En la creciente competencia que EEUU y la Unión Europea están llamados a protagonizar en el inmediato futuro en los mercados financieros internacionales, esta medida es una señal adicional de la voluntad estadounidense por aprovechar su protagonismo bélico en Iraq, muy por encima de los que pudieran ser intereses nacionales de un futuro gobierno nacional.

17. No sorprende menos que, **seis meses después del declarado fin de la contienda, todavía no se haya logrado restaurar el funcionamiento de los servicios básicos** (agua, electricidad) en la mayor parte del país. Esta situación no se corresponde con la supuesta capacidad financiera y tecnológica estadounidense, puesta de manifiesto en ocasiones anteriores. Los retrasos y deficiencias detectadas refuerzan nuevamente la idea de una falta de planificación general para la post-guerra.
18. Las críticas y resistencias manifestadas por numerosos países para contribuir en la reconstrucción -en lo que se interpretaría como una legitimación a posteriori de la actuación de las fuerzas ocupantes- frenan aún más, si cabe, la escasa voluntad de la comunidad internacional para (sea directamente o través de las agencias de la ONU o no gubernamentales) incrementar su implicación financiera. Aun sabiendo que los fondos comprometidos hasta ahora son insuficientes -ya no sólo para asumir las tareas que requiere la reconstrucción del país a medio y largo plazo, sino para algo mucho más directo y urgente como es la ayuda humanitaria al conjunto de la población-, **muchos gobiernos se muestran reacios a aliviar incondicionalmente la carga que deben asumir fundamentalmente Washington y Londres**, en su calidad de fuerzas de ocupación.
19. Es en este contexto de fracaso de los planteamientos de la administración estadounidense en el que se debe analizar la organización de la Conferencia de Donantes para la reconstrucción de Iraq. En los casos anteriores en los que este tipo de iniciativas se han llevado a cabo, el protagonismo y la dirección del proceso han recaído sobre las Naciones Unidas. En esta ocasión, han sido la incompetencia de los Estados Unidos y sus aliados y el intento de sumar fondos al proceso las razones fundamentales que impulsan la Conferencia. No cabe llevarse a engaño**: es la falta de medios propios, junto a la creciente oposición de la Oficina de Presupuestos del Congreso** (CBO) de Estados Unidos y de la opinión pública a conceder nuevos fondos, **la que fuerza esta multilateralización del esfuerzo económico** y de promesas de reparto de los sustanciales beneficios que se prevén.
20. Desde esa perspectiva, resulta difícil compartir la visión que refleja el Real Decreto 1170/2003, de 12 de septiembre, por el que se crea la Comisión Organizadora de la Conferencia de Donantes para la Reconstrucción de Iraq, cuando arranca con la proclamación de que "c*onsecuente con el objetivo de restaurar la legalidad internacional en Iraq, nuestro país participa activamente en el proceso de ayuda humanitaria y de su reconstrucción".* No. **El objetivo de la Conferencia de**

Donantes no es, ni puede ser, restaurar la legalidad internacional, dado que únicamente la ONU es el foro con capacidad para ello.

21. Conviene aclarar, además, que en los documentos y reuniones previos a dicha Conferencia se hace un uso abusivo del término donante. La pretensión más extendida entre sus promotores es la de lograr que una gran parte de los fondos que finalmente puedan llegar a comprometerse no sean donaciones (en el inequívoco sentido técnico que le da el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que agrupa, precisamente, a los principales donantes del planeta), sino aportaciones diversas que esperan tener "retornos" importantes en el futuro. Mientras que en la ayuda humanitaria es un prerrequisito que los fondos empleados se traten de donaciones reales, **en la reconstrucción de Iraq parece abrirse la posibilidad**, no menos real, **de que muchos de los compromisos de ayuda que se concreten estén ligados a posibilidades de negocio futuro** o incluso, como ya se está produciendo, a tomas de posición de las empresas de los países "donantes".
22. En este sentido los datos de aportaciones anteriores del gobierno español no son nada optimistas: de los 50 millones de euros del primer bloque de ayuda concedido en marzo de 2003, sólo 6,7 millones pueden considerarse con propiedad como ayuda humanitaria[2]. El ahora anunciado paquete de 257 millones de euros es también, en buena medida, créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) necesariamente reembolsables. Por otra parte, el Senado estadounidense ha decidido que la mitad de la contribución de EEUU sean créditos y no donaciones, en un intento explícito de forzar que los países acreedores de Iraq condonen la deuda.

Instrumentalización humanitaria

23. **Desde la guerra de 1991 la situación de la población iraquí se ha ido deteriorando progresivamente**. El impacto social de las sanciones económicas y la mala gestión del programa "Petróleo por Alimentos" han ido afectando cada vez más negativamente a muchos sectores sociales. Al menos un 60% de los iraquíes dependían en 2002 de este programa para el acceso a productos básicos, sobre todo alimentos. En otros sectores, como el agua y saneamiento ya en 2002, antes de la guerra, las plantas potabilizadoras funcionaban sólo al 60% de su capacidad y las

---

[2] Intermón OXFAM, Ayuda española a Iraq: negocio e instrumentalización, abril 2003.

pérdidas en la red eran de más del 30%. Esta situación ha tenido especial repercusión sobre la situación de enfermedades transmisibles. Iraq pasó en el periodo 1990 a 1998-2000 del puesto 91 al 126 en el IDH del PNUD, al tiempo que su PIB per capita se reducía desde los 3.181 dólares a los 1.300 (aunque las últimas estimaciones del propio Banco Mundial lo reducen a los 570 en la actualidad). La tasa de alfabetización pasó, por su parte, del 89% al 73% en el mismo periodo.

24. **La fase de ocupación de la guerra actual ocasionó sobre todo una gran destrucción en las instalaciones eléctricas y de agua**, afectando de un modo particular a las grandes ciudades, en las que, pese a la previsión de la población que había hecho acopio de recursos, la situación sanitaria y alimentaria se deterioró extraordinariamente.
25. Es de destacar que al día de hoy **no existen cifras exactas sobre el número de muertes que se produjeron durante esa etapa del conflicto**. También lo es que, pese a las previsiones de los organismos internacionales y de las fuerzas de la coalición atacante, apenas se produjo un éxodo notable de refugiados ni de desplazados. Apenas se registraron movimientos de unas 300.000 personas en la zona norte del país y cifras poco precisas de personas que abandonaron Bagdad en dirección este y sur.
26. En contra de lo dispuesto en el Derecho Internacional Humanitario (que determina que la provisión de servicios básicos en una guerra de este tipo corresponde a las fuerzas ocupantes, que deben posibilitar, además, el acceso a las organizaciones humanitarias imparciales), **las fuerzas ocupantes no sólo no fueron capaces de cumplir con esta fundamental tarea sino que dificultaron el trabajo de las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o las ONG**. Esta actitud ha ocasionado grandes demoras en las tareas de evaluación inicial de necesidades y de ejecución de los programas humanitarios con normalidad. En otros casos, la incompetencia de las fuerzas armadas para las tareas humanitarias, cuando no el intento de presentar como humanitario el despliegue de fuerzas con otros fines, han generado una gran confusión y no han contribuido ni un ápice a la mejora de la situación del pueblo iraquí.
27. **La situación humanitaria se caracteriza actualmente por una grave crisis** en la provisión de los servicios básicos en las zonas urbanas, en las que vive el 70% de la población iraquí. En las zonas rurales, sobre todo del centro y del sur, numerosas

comunidades viven en circunstancias extremadamente difíciles, con los servicios de agua, saneamiento, salud y educación en niveles muy bajos. Pese a las dificultades por parte de las agencias humanitarias para evaluar la situación, los datos consolidados del llamamiento de la ONU[3] reflejan el siguiente balance:

- Sistema de salud operando tan sólo al 30-50% de la situación previa al conflicto.
- Sistema eléctrico funcionando al 40% de las necesidades del país.
- Cierta mejoría de la distribución de agua en Bagdad y Basora, pero enormes problemas de distribución en el resto del país.
- Cierta mejoría de la situación alimentaria, debido al trabajo de las agencias especializadas y las ONG.
- Falta casi absoluta de tratamiento de aguas residuales y basuras, con cientos de miles de metros cúbicos de desechos vertidos diariamente al Tígris. Problemas de salud y ambientales derivados.

28. **Un tema de especial preocupación en los próximos meses serán las masas de minas y otros materiales explosivos**, todavía activos, diseminados a lo largo de las zonas fronterizas con Irán, Kuwait y Turquía. Su mera presencia condiciona y dificulta tanto los movimientos de población como el tránsito de mercancías, al tiempo que limita significativamente las posibilidades de cultivo de las comunidades rurales.
29. Como resumen global bien puede decirse que **la grave situación actual es el resultado de una fracasada estrategia de guerra**, que provocó cuantiosas pérdidas innecesarias, **y de una no menos equivocada estrategia de pacificación y reconstrucción**, que ha carecido de un adecuado planeamiento estratégico tanto en sus vertientes política y económica como humanitaria.

Recomendaciones

30. **El esfuerzo por lograr la normalización y la reconstrucción de Iraq debe ser**, sin lugar a dudas, **un complejo ejercicio multilateral** (con implicación directa de diversos actores nacionales e internacionales), **multisectorial** (dada la necesidad de trabajar con variables sociales, económicas, políticas y de seguridad), **secuencial** (ante la imposibilidad de cubrir al mismo tiempo todas las tareas pendientes),

[3] United Nations: *Humanitarian Appeal for Iraq. Revised Inter-agency appeal*, 1 April -31 December 2003.

equilibrado (sin perder de vista el conjunto de la labor a desarrollar, para evitar la desatención de alguna variable significativa) y **plurianual** (sostenido en el tiempo más allá del corto plazo).

31. Para arrancar sobre bases sólidas, el proceso debe atender, de manera urgente y simultánea, **tres áreas fundamentales**:
    - la **creación de un entorno de seguridad** que permita el libre ejercicio de las potencialidades individuales y colectivas de los iraquíes;
    - la **satisfacción de sus necesidades básicas**, que incluyen la necesaria garantía de provisión de los servicios sociales básicos; y
    - la puesta en marcha de un **proceso de construcción política**, asentado en los valores propios de una sociedad abierta.

Políticas

32. Cualquier planteamiento de rehabilitación postbélica en Iraq debe partir del **objetivo de devolver cuanto antes el control de los recursos y de las instituciones políticas al pueblo iraquí y a sus representantes libremente elegidos**.
33. En el inevitable periodo de transición para alcanzar una normalización plena del país, **debe ser la ONU quien lidere el proceso en todos los terrenos**. Aunque el protagonismo principal debe recaer, necesariamente, en los propios iraquíes, es vital lograr, desde sus primeras fases, una decidida implicación de una amplia representación de organismos internacionales, donantes y organizaciones no gubernamentales, todos ellos bajo el paraguas de Naciones Unidas.
34. En nombre de la legalidad internacional, pero también de la eficacia, **sólo debe haber una cabeza rectora y coordinadora al máximo nivel, que no puede ser otra que la ONU. Esto implica el desmantelamiento de la CPA**, en la medida en que debe ser la ONU quien ostente el mando tanto en el terreno de la seguridad como en el económico. Esto no significa que no haya delegación de funciones en aquellas materias en las que se considere que otros actores puedan estar mejor preparados para resolver determinados problemas, pero debe evitarse en todo caso la bicefalia.
35. En el terreno de la seguridad es asimismo **la ONU quien debe liderar un esfuerzo internacional que permita el despliegue de fuerzas militares y policiales, con la participación del mayor número de países posible**. Por lo que respecta al mando

operativo de las fuerzas militares que prevé la Resolución 1.511, nada impide que sea un oficial estadounidense quien lo ostente, dado que, con toda probabilidad, las fuerzas de este país serán las más numerosas del contingente. Las fuerzas policiales, bajo el mismo esquema de mando, tendrían como misiones principales la seguridad interna, la seguridad de las fronteras y la formación de los cuerpos de seguridad iraquíes.

36. En el terreno político, **la aprobación de una Constitución y la celebración de elecciones generales son las principales tareas a abordar a corto plazo**. Queda por confirmar si finalmente el CGI logrará establecer un calendario concreto para el próximo 15 de diciembre en ambas materias. Frente a la propuesta estadounidense de redactar apresuradamente una nueva Constitución en el plazo de seis meses, **es más razonable acordar la convocatoria previa de elecciones generales, de modo que un gobierno provisional representativo lidere posteriormente el proceso constituyente**.

37. En cualquier caso, **lo fundamental no es tanto la necesidad de cumplir de manera forzada un calendario (impuesto o autoimpuesto) como lograr un amplio consenso entre los actores políticos iraquíes alrededor de una fórmula que permita la convivencia pacífica**. La clave, una vez más, es que sea la ONU (con la recomendable colaboración de la OSCE para la organización y celebración del proceso electoral), y no la CPA, quien impulse esa tarea.

38. **La pronta devolución del poder político a los propios iraquíes es un objetivo deseable, pero no al precio de crear situaciones de marginación entre grupos étnicos o religiosos que compiten por él**. También en la búsqueda de los necesarios consensos para facilitar la emergencia de un nuevo modelo de organización política resulta mucho más recomendable la participación de la ONU que la de la CPA (imposibilitada de ser al mismo tiempo juez y parte en esta cuestión).

39. **El esfuerzo a realizar no trata de devolver a Iraq a la situación previa a la guerra, sino aprovechar las circunstancias actuales para posibilitar la emergencia de un país dotado de un modelo político y económico más acorde con sus potencialidades y con los deseos de una población que ya ha sufrido en demasía. En esta línea, el modelo resultante debe permitir avances notables en el terreno de los derechos humanos, en los derechos de las mujeres y de las**

minorías y en el conjunto de derechos y libertades que definen a un Estado de derecho.

Económicas

40. Iraq es un país con notabilísimos recursos económicos, fundamentalmente ligados a su riqueza petrolífera. Esa realidad debe orientar el esfuerzo financiero para su recuperación, de tal manera que **la necesaria financiación exterior se oriente, a muy corto plazo, a tratar de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y, a partir de ahí, a posibilitar el pleno rendimiento de la economía nacional para que pueda sustentar por sí misma el proceso de recuperación**.
41. Esta realidad (aunque las circunstancias actuales no permitirán alcanzar el nivel de ingresos previstos para este año, por la escasa capacidad productiva del sector petrolífero) implica un tratamiento diferencial para Iraq, de modo que **junto a las necesarias donaciones de primera urgencia, pueda plantearse un sistema de préstamos preferenciales basados en la posibilidad real de una devolución futura**.
42. **El énfasis actual de la ayuda externa, una vez sean cubiertas las necesidades de la ayuda humanitaria, debe concentrarse en acelerar el proceso de reconstrucción de infraestructuras y de modernización del aparato productivo**. Esto no sólo permitirá la creación sostenida de puestos de trabajo, con todas las ventajas que de aquí se derivan en términos de crecimiento económico y estabilidad, sino también la mejora de las cuentas del Estado y de la capacidad productiva nacional.
43. Las notables disparidades en la evaluación de las necesidades financieras para abordar la reconstrucción del país en los próximos años no deben ocultar cuál tiene que ser el verdadero centro de atención. Por una parte**, se trata de movilizar recursos importantes y sostenidos** (los precedentes de otras Conferencias de Donantes no permiten albergar muchas expectativas en este sentido, pero el objetivo central de la Conferencia debería ser la movilización de unos 6.000 millones de dólares para el próximo año). Por otra, **resulta imprescindible promover el desarrollo endógeno iraquí, con la idea de aumentar la capacidad de absorción de su economía** (actualmente estimada, por el Banco Mundial, en unos 6.000

millones de dólares para 2004) para poder así gestionar con mayor eficacia los posibles fondos de ayuda que transfieran los donantes externos.

44. En esa misma línea de buscar la máxima implicación de actores económicos en el desarrollo de Iraq, **resulta vital incorporar en primera línea a los empresarios locales en las tareas de reconstrucción, así como dotar de las necesarias garantías jurídicas a los contratos que los inversores extranjeros puedan establecer** hasta que se constituya un auténtico gobierno iraquí.
45. **Es importante evitar la acelerada privatización de los recursos y riquezas del país, sobre todo en el sector petrolífero**, por el peligro de que en las condiciones actuales se pueda dilapidar la riqueza nacional, hipotecando su recuperación, y dejándola en manos de empresas ligadas a los intereses de las fuerzas de ocupación.
46. **La decisión sobre este proceso -al igual que la que corresponda a la resolución del grave problema de la deuda externa acumulada por el régimen anterior y la futura reordenación del sector petrolífero- sólo puede ser adoptada por un gobierno iraquí legitimado por las urnas**. Se debe evitar la adopción apresurada, y bajo presión, de medidas que puedan hipotecar la gestión de las futuras autoridades.
47. **La totalidad de los fondos movilizados para la reconstrucción deberían estar gestionados por un único centro de decisión, que no puede ser otro más que la ONU**. Esto implica la integración en una única figura (el Fondo Fiduciario, que se plantea como materialización de las aportaciones que se logren aprobar en la próxima Conferencia de Donantes) del Fondo de Desarrollo de Iraq (gestionado actualmente por la CPA), de los fondos procedentes del programa "Petróleo por Alimentos" (que la ONU tiene previsto entregar a la CPA a partir del próximo 21 de noviembre) y de la totalidad de los fondos que se aprueben en el marco de la ya citada Conferencia de Donantes.
48. Tampoco debe olvidarse la implicación del sector privado en la financiación de la reconstrucción, de tal manera que **sea aconsejable establecer un impuesto sobre los beneficios obtenidos por las empresas que logren contratos en Iraq**, cuya recaudación sería asimismo gestionada en última instancia por la ONU.
49. Con independencia de la evidente necesidad de cubrir inicialmente los costes de la ayuda humanitaria, **el Fondo Fiduciario a crear debe volcarse en el campo de la inversión productiva, y no en cubrir los costes operacionales diarios**.

Humanitarias y sociales

50. **La mejora de las necesidades básicas de la población es fundamental para el éxito de todo proceso de rehabilitación postbélica, tanto por lo que en sí misma significa como por el carácter simbólico que tiene para la confianza de la población en el proceso de reconstrucción**. La satisfacción de las necesidades de la población y la mejora general de la situación humanitaria es, junto con la creación de un clima de seguridad aceptable, el primer objetivo de todo el proceso. **Y en ello**, como se ha demostrado en numerosas ocasiones, **deben participar de modo protagonista las organizaciones humanitarias imparciales** que, aparte de su probada capacidad técnica y logística, puedan ser percibidos por la población como entidades al margen del conflicto y con un interés exclusivamente humanitario.
51. **La rehabilitación debe ser multisectorial y equilibrada**. Debe afectar a todos los sectores, abarcando tanto al ámbito económico como al social, pasando por el político, el psicológico, el cultural, el medioambiental…, teniendo como objetivo la lucha contra la pobreza y el inicio de un proceso de desarrollo humano y sostenible. En este caso, **se usa el término rehabilitación y no el de reconstrucción** pues ésta se refiere únicamente a los aspectos físicos e infraestructurales, mientras que aquélla **incorpora otras dimensiones que están siendo olvidadas o minusvaloradas por los donantes**: aspectos institucionales, cuestiones de género, respeto por los derechos humanos, derechos de las minorías... Y, todo ello, siendo conscientes de la volatilidad de estas situaciones y de la necesidad de no pretender avanzar en un terreno a expensas de los otros, para evitar las disfunciones y desequilibrios desestabilizadores que ello podría provocar.
52. **La rehabilitación, por principio, debe ser un proceso de base endógena e incorporar cuanto antes a las autoridades y la población civil del país**. Esto se hace todavía más necesario cuando el fantasma de enfrentamientos civiles comienza a aparecer en el ya oscuro cielo iraquí.
53. Dado el notable deterioro de la sociedad civil iraquí, fundamentalmente como resultado de una gestión centralizada y represora del anterior régimen, **se hace imprescindible redoblar los esfuerzos para lograr el necesario fortalecimiento institucional que posibilite la emergencia de unos actores civiles con capacidad y autonomía suficientes.** Como demuestran otras experiencias similares, la

potenciación del llamado Tercer Sector es una condición decisiva para el éxito de la rehabilitación global de un país que pretende superar las secuelas de un conflicto.

54. Además, pese a las limitaciones impuestas por la dictadura de Sadam Husein y la posterior situación de guerra, Iraq cuenta con recursos humanos bien formados y con la posibilidad de obtener recursos económicos en el medio plazo, que hacen que **la rehabilitación deba plantearse sobre estas bases y no sobre el aumento de la dependencia y la "importación" de un único modelo económico**.
55. En una situación tan cambiante como la iraquí **es básico garantizar la coordinación de los diversos esfuerzos de ayuda a la rehabilitación, sobre todo de aquellos de carácter social y dirigidos a las poblaciones más vulnerables. La OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios) de Naciones Unidas debiera asumir este liderazgo** durante un periodo transitorio y garantizar, posteriormente, la adecuada coordinación con las autoridades iraquíes. **Los aspectos de seguridad para las tareas de ayuda debieran pasar cuanto antes a ser coordinados por UNSECORD (Coordinador de Seguridad de Naciones Unidas)**.
56. **El acceso a todos los detenidos durante la guerra y su adecuada clasificación debe garantizarse por parte del CICR. Aquéllos considerados como prisioneros de guerra deben ser liberados**, tal y como recoge el III Convenio de Ginebra, evitando situaciones de abuso, como el mal llamado "limbo" jurídico en el que se encuentran muchos detenidos.
57. **Es vital, para el éxito global de este ejercicio, evitar la marginación no sólo de las minorías presentes en el escenario iraquí, sino también de los excombatientes y de los implicados en mayor o menor medida en el régimen anterior**. Existe en este terreno una amplia experiencia acumulada en el tratamiento de otros conflictos, con programas de reintegración que deben ser aquí tenidos en cuenta.